

# INFORME INFRA-ESTRUTURA

ÁREA DE PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA

MAIO/97

Nº 10

## Navegação de Cabotagem no Brasil

Há consenso sobre a necessidade de se elevar o volume de cargas transportadas por cabotagem no Brasil. A quebra da exclusividade da bandeira nacional e a aprovação da nova lei regulamentadora do transporte marítimo constituem-se nas reformas estruturais iniciais destinadas a recapacitar competitivamente a cabotagem brasileira.

O aprofundamento dessas reformas passa necessariamente pela eliminação de alguns entraves legais e pela reforma do sistema portuário.

### AS CARGAS DE CABOTAGEM

A movimentação de cargas nos portos brasileiros aumentou 60% no período de 1986 a 1995, atingindo 376 milhões de toneladas. O movimento na cabotagem cresceu mais que proporcionalmente (88%), tendo sua participação atingido 26% do total, com 98 milhões de toneladas (Tabela 1).

**Tabela 1 - Movimentação Portuária de Longo Curso e de Cabotagem - 1986/95**  
(em mil t.)

Discriminação	1995	1986	Var. %
Total	375.513	234.150	60,4%
Longo Curso	277.686	182.043	52,5%
Cabotagem	97.827	52.107	87,7%
Cabotagem / Movimentação Total	26,1%	22,3%	

**Fonte:** Anuário Estatístico do Transporte Aquaviário/STA (1986); Anuário Estatístico dos Transportes/Geipot (1995)

Esse crescimento não foi uniforme para todos os tipos de carga. Os graneis sólidos e os graneis líquidos apresentaram crescimento de 99% e de 87%, respectivamente. Já o segmento de carga geral apresentou uma retração de 7%, confirmando a tendência de perda de suas cargas para o transporte rodoviário.

O transporte de graneis sólidos e líquidos por navios não sofre concorrência direta do modal rodoviário, pois são cargas de grande volume e/ou baixo valor, operadas em terminais portuários especializados (na maioria privativos) normalmente conectados a redes ferroviárias ou dutoviárias, havendo, muitas vezes, a integração física entre o porto e a indústria. As empresas proprietárias das cargas, de um modo geral, dominam toda a cadeia logística de produção e de distribuição, o que explica o dinamismo desse segmento.

O mesmo não ocorre com o segmento de carga geral, que compreende basicamente produtos industriais. As plantas produtivas estão localizadas de maneira dispersa pelo país, a movimentação dos produtos é realizada em terminais portuários públicos e as cargas possuem maior valor e menor volume. As empresas de transporte realizam apenas a movimentação de cargas ponto a ponto, não

possuindo capacidade para oferecer serviços de logística. Cargas com origem e destino dispersos, inexistência de centros de consolidação e despacho, dificuldades operacionais e legais para realização de transporte multimodal, falta de navios especializados e altos custos portuários explicam a pouca utilização da cabotagem para carga geral.

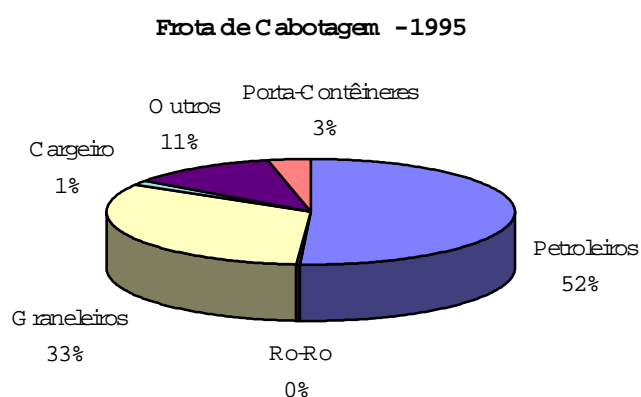
Dentre as 47 milhões de toneladas transportadas<sup>1</sup>, observa-se o predomínio da movimentação de graneis líquidos (76%), sendo que o petróleo e seus derivados respondem sozinhos pela quase totalidade desse segmento. Em seguida, vem a movimentação de graneis sólidos (23%), sendo que dois terços desse volume estão concentrados em três produtos - bauxita, minério de ferro e sal. A carga geral responde por apenas 1% do movimento total de cabotagem.

O total dos fretes obtidos, em 1995, segundo o Ministério dos Transportes, foi de US\$ 392 milhões. Cerca de 35% desses fretes foram gerados através de navios estrangeiros afretados, com gastos de US\$ 35 milhões em divisas.

## A FROTA DE CABOTAGEM

Em 1995, havia 26 empresas autorizadas a operar na cabotagem, sendo que 22 possuíam navios próprios. A Petrobrás controla 60% da frota com 56 navios e 2,2 milhões de tpb totais. Em seguida aparecem o Lloyd Brasileiro<sup>2</sup>, com 21 navios e 732 mil tpb, e a Norsul, com 6 navios e 167 mil tpb. Mansur, Frota, Flumar e Metalnave completam o grupo das proprietárias de mais que três navios. Essas sete empresas controlam 90% da frota mercante brasileira de cabotagem.

Essa frota reflete o perfil das cargas transportadas, com os petroleiros e graneleiros representando 85% da capacidade total e os navios especializados na carga geral apenas 3,5%.



A falta de navios e a inexistência de serviços com escalas regulares são os principais problemas apontados para a utilização da cabotagem como alternativa de transporte para a carga geral. Isto faz com que empresas com elevada demanda de transportes<sup>3</sup> prefiram a regularidade e a confiabilidade do modal rodoviário à alternativas multimodais.

<sup>1</sup> Os portos contabilizam duplamente as cargas na cabotagem, registrando o embarque em um porto e o desembarque em outro. Esta dupla contagem não ocorre com o petróleo das plataformas marítimas, que somente tem seus desembarques registrados.

<sup>2</sup> A frota do Lloyd foi integralmente "transferida" do longo curso para a cabotagem, de acordo com as estatísticas do Ministério dos Transportes. Ressalte-se que estes navios não estão operando plenamente.

<sup>3</sup> As informações foram obtidas junto a empresas que realizam cerca de 3 mil viagens mensais por carretas, com distâncias superiores a 1.500 km. Algumas têm sua produção concentrada na região Sudeste e vendas importantes nas regiões Norte e Nordeste, outras tem linhas de produção em Manaus e as Regiões Sul e Sudeste como mercados principais.

A oferta de navios pode ser aumentada rapidamente. A Lei 9.432/97, que regulamentou o transporte marítimo, autoriza o afretamento de navios estrangeiros a casco nu, com suspensão de bandeira do país de origem, possibilitando a criação imediata de novas linhas de cabotagem. Essa modificação viabiliza a criação de novos mercados, ao mesmo tempo que diminui o risco empresarial envolvido em uma atividade pioneira. A consolidação desses mercados estimularia, posteriormente, a realização de investimentos na construção de navios.

A maior oferta de navios, com menores custos e serviços regulares, entretanto, é apenas condição necessária para o ressurgimento da cabotagem. A resolução da ineficiência portuária é a condição imperativa para que o transporte multimodal consiga ser competitivo, dado que os custos globais (transporte porta a porta) é que são considerados pelos clientes.

O valor do frete rodoviário porta a porta baseia-se principalmente no custo do caminhão, pois existem incentivos implícitos para este modal, uma vez que as estradas brasileiras tem utilização gratuita, o diesel recebe subsídios e a jornada de trabalho dos caminhoneiros não é controlada.

Em oposição, as empresas de navegação tem limites mínimos de preços, dadas as externalidades envolvidas na estruturação do negócio. O custo de capital, representado pelo navio, e os custos operacionais (seguros, manutenção, tripulação, alimentação etc.) são na realidade custos fixos, esteja o navio operando ou não. Já os custos de viagem (combustíveis e despesas portuárias) são, na sua maioria, definidos externamente à empresa.

Para uma empresa de navegação que opere na cabotagem, as despesas portuárias são o principal item do custo de viagem, e sua redução trará forte impacto nos níveis de frete porta a porta. Além disso, com a melhoria da eficiência portuária, os navios passarão menor tempo nos portos, realizando mais viagens, o que, reduziria seus custos médios por tonelada transportada, realimentando a redução dos fretes e aumentando a rentabilidade do setor.

## **A QUESTÃO PORTUÁRIA**

A movimentação de granéis é realizada principalmente em terminais privativos, operados pelas empresas proprietárias das cargas, que conseguem controlar seus custos. De outro lado, a carga geral é movimentada através dos terminais públicos, estando submetida a preços e tarifas definidas por decisões monopolistas.

As tarifas para utilização da infra-estrutura portuária pública devem ser revistas, baseando-se no custo de sua manutenção, podendo conter, após a privatização das operações, mecanismos que estimulem a maior competitividade entre os operadores portuários (tarifa de performance, combinando custo de uso com período de utilização).

Outro item significativo, que aparece com destaque em todas as planilhas de custos das empresas de navegação são as despesas com praticagem. Deve-se exigir a praticagem na condução de navios de longo curso, nos quais o comandante não esteja familiarizado com as especificidades de cada porto. Mas este não é o caso do navio de cabotagem, que, muitas vezes, visita semanalmente os mesmos portos, ainda mais estando disponíveis avanços tecnológicos como radares e toda a eletrônica embarcada.

A seguir, aparecem os custos de estivagem e de operações em terra, onde novamente observa-se a imposição de preços monopolistas. Equipes super-dimensionadas, muitas vezes com baixa qualificação para operar equipamentos modernos, são mais um fator que desequilibra a capacidade competitiva das operações multimodais.

Os entraves legais e burocráticos que regulamentam a movimentação de cargas no Brasil também afetam a cabotagem, que sofre com a imensa burocracia constituída no entorno dos portos para a liberação de cargas.

Merece destaque o custo do frete rodoviário quando utilizados na conexão aos portos. Por exemplo, o frete de um contêiner no trecho São Paulo-Santos (70 Km) custa R\$ 450,00, o dobro do cobrado pela sua movimentação dentro do porto.

Estes dois últimos problemas podem ser equacionados com reformas que viabilizem a criação de empresas prestadoras de serviços de logística. Mas, obviamente, a principal questão a ser resolvida é a reforma portuária.

Aspectos Operacionais dos Portos Brasileiros	
Granéis	Carga Geral
Portos Privativos	Portos Públicos
Grandes Empresas	União e Estados
Boa Capacidade de Investimentos	Baixa Capacidade de Investimentos
Controle de Custos pela Empresa	Preços e Tarifas são Variáveis Externas
Pouca Alteração Tecnológica do Transporte	Grande Alteração Tecnológica no Transporte
Manutenção da Competitividade	Perda da Competitividade

## CONCLUSÕES

A cabotagem de carga geral tem sua viabilidade ligada à modernização da atividade portuária, cuja lei vem sendo implantada lentamente. Apenas o porto de Rio Grande (RS) privatizou o seu terminal de contêineres. Os portos de Santos e do Rio de Janeiro permanecem como os únicos que dispõem de portêineres (equipamentos especializados na movimentação de contêineres entre o cais e o navio). Todos os demais exigem que os contêineres sejam movimentados com equipamentos de bordo dos navios (o que encarece seu custo de construção e, por consequência, o frete).

A modernização das operações, com novos equipamentos e áreas adequadas, permitiria a criação de pólos concentradores e distribuidores de cargas, condição fundamental para a implantação efetiva da multimodalidade. Portos concentradores para o comércio exterior (*hub-ports*) tem como premissa a existência de cabotagem e de portos eficientes, com custos competitivos.

O Projeto de Lei nº 4259/93, que regulamenta a navegação em águas territoriais, propõe, entre outras medidas, a habilitação como práticos dos comandantes de navios de bandeira brasileira. Esta medida reduziria sensivelmente o custo de viagem dos navios.

A viabilidade legal do operador de transporte multimodal, com as facilidades inerentes a esse serviço, contribuirá para a redução global dos custos de cabotagem, assegurando condições para sua maior competitividade.

Finalmente, pode-se verificar a existência de um número excessivo de pequenas empresas, sem capacidade para operar em um mercado no qual a necessidade de capital é uma variável sempre crescente. Poucas delas perceberam a nova realidade, onde a simples prestação de serviços de transporte está sendo substituída pelos serviços de logística. Fusões e incorporações das empresas de navegação serão necessárias para que o setor possa apresentar preços competitivos.

## RECOMENDAÇÕES

Utilizar o navio na distribuição de cargas entre regiões tão distantes como Manaus e Porto Alegre, tendo entre esses dois extremos praticamente todas as principais cidades e centros consumidores do país, seria uma opção natural e viável. Existem grandes possibilidades de crescimento da cabotagem, no entanto, algumas ações devem ser implementadas, tais como:

- investimento na criação de centros de consolidação e de distribuição de cargas nas regiões Norte e Nordeste (Belém e Recife/Suape, por exemplo), conectados aos principais portos das regiões industriais das regiões Sul e Sudeste, poderia contribuir para a implantação, de fato, do conceito da multimodalidade no transporte de cargas;
- tratamento diferenciado da carga de cabotagem, com o estabelecimento de regras especiais e simplificadas (o porto para a cabotagem não poderia ser mais que um eficiente “posto de beira de estrada” visto que o navio não sai do país);
- tratamento diferenciado dos navios de cabotagem com relação a tripulação e a operação (combustível, praticagem, rebocagem e estiva);
- estímulo e aceleração do processo de fusões e incorporações das empresas de navegação, visando o fortalecimento das empresas resultantes;
- reformas para viabilizar o Operador de Transporte Multimodal.

<b>Equipe Responsável : Geset3/AI</b>
Luciano Otávio Marques de Velasco - <b>Gerente</b>
Eriksom Teixeira Lima - <b>Economista</b>
Fabiana Moreira Barreto - <b>Estagiária Economia</b>
Rosane M. A. Trindade de Souza - <b>Secretária</b>
<b>Fone:</b> (021) 277.7321 <b>FAX:</b> (021) 220.6433
<b>e-mail:</b> navegar@bndes.gov.br

